



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

"2022 AÑO DEL FESTIVAL INTERNACIONAL CERVANTINO, 50 AÑOS DE DIÁLOGO
CULTURAL"

Diputada Irma Leticia González Sánchez
Presidenta del Congreso del Estado
P r e s e n t e.

Las diputadas y el diputado que integramos la Comisión de Desarrollo Económico y Social de la Sexagésima Quinta Legislatura, recibimos en los pendientes legislativos de la Sexagésima Cuarta Legislatura, la iniciativa formulada por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional relativa a la creación de la Ley de Fomento al Primer Empleo para el Estado de Guanajuato.

De conformidad con los artículos 89, fracción V; 107, fracción I y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, sometemos a la consideración de la Asamblea el presente dictamen, con base en las siguientes:

Consideraciones

1. Antecedentes

El 06 de mayo del año 2021 la presidencia de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura, para efectos de su estudio y dictamen turnó a esta comisión, la propuesta de punto de acuerdo referido en el proemio del presente dictamen, con fundamento en el artículo 107 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

Posteriormente, el 12 de mayo del año 2021, la comisión dictaminadora radicó la propuesta de punto y acordó la metodología para su estudio y dictamen.

Ahora bien, la presidencia de esta Comisión de Desarrollo Económico y Social, con fundamento en los artículos 94 fracción VII y 272 fracción VIII inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato instruyó a la



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

"2022 AÑO DEL FESTIVAL INTERNACIONAL CERVANTINO, 50 AÑOS DE DIÁLOGO
CULTURAL"

Secretaría Técnica para que elaborara el proyecto de dictamen, mismo que fue materia de revisión por quienes integran esta comisión.

Metodología de trabajo

La metodología de trabajo aprobada se estableció lo siguiente:

1. Remitir la iniciativa para efectos de su consulta, por un término de 15 días naturales, a:
 - Cámaras empresariales: CANACO, CANACINTRA, COPARMEX y Consejos Coordinadores Empresariales.
 - La Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración;
 - La Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, y
 - La Coordinación General Jurídica.
2. Establecer un micrositio en la página *web* del Congreso del Estado para consulta ciudadana de la iniciativa, por un término de 15 días naturales.
3. Solicitar a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado, elabore un estudio de impacto presupuestal de la iniciativa.
4. Elaborar comparativo con las respuestas derivadas de la consulta de la iniciativa, por parte de la secretaría técnica, quien deberá remitirlo a los integrantes de la Comisión y a los asesores de los Grupos Parlamentarios a más tardar a los dos días de concluida la consulta referida en los puntos 1 y 2 de esta metodología.
5. Mesas de trabajo en las que participarán quienes integran la comisión legislativa, representantes de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable y de la Coordinación General Jurídica; así como de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, la y los asesores de los grupos representados en la comisión y la secretaría técnica.
6. Reunión de la Comisión de Desarrollo Económico y Social para la discusión y, en su caso, aprobación del dictamen.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

"2022 AÑO DEL FESTIVAL INTERNACIONAL CERVANTINO, 50 AÑOS DE DIÁLOGO
CULTURAL"

Análisis de la propuesta

Los proponentes manifestaron en la exposición de motivos lo siguiente:

"...

El artículo 123 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho de toda persona para acceder y contar con un trabajo digno y socialmente útil que le permita vivir decorosamente y con acceso a los servicios que de tal derecho se desprenden, como lo son los de alimentación, educación, salud y sano esparcimiento.

Asimismo, de dicho artículo se coligue la promoción, la creación de empleos y la organización social del trabajo, en virtud de ello, las y los diputados que integramos el Grupo Parlamentario del PRI proponemos a esta asamblea la presente iniciativa mediante la cual se crea la Ley de fomento al primer empleo para el Estado de Guanajuato a fin de promover e impulsar la contratación de jóvenes a su primer empleo, así como incentivos fiscales para los empleadores que se ajusten a la norma pretendida, proponiendo así un círculo virtuoso entre los jóvenes y el empresario para que ambas partes se beneficien.

Al contar con un empleo, los jóvenes adquirirían prestaciones laborales de ley como lo son el servicio médico ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, y en su debido momento serían beneficiados con una pensión.

En México y de manera particular en nuestra entidad federativa (Guanajuato), los jóvenes que buscan acceder a su primer empleo se encuentran con adversidades e innumerables problemáticas de acceso e inclusión laboral, en la mayoría de las ocasiones no lo pueden adquirir aduciendo falta de experiencia, la cual no la pueden obtener si no son empleados, cerrándose, con la creación de la Ley propuesta este círculo vicioso.

En la actualidad el entorno económico tanto nacional como mundial es adverso, la economía se encuentra en recesión, lo que dificulta encontrar un empleo formal; esta problemática afecta a todas y todos en general.

La búsqueda y aplicación de medidas contra cíclicas de inclusión laboral, mismas que son benéficas para salir rápidamente de este entorno, esta propuesta al ser un incentivo fiscal para los empleadores pretende ser una de ellas...

Esta propuesta pretende incentivar a la generación de nuevos empleos por parte de los empresarios por el incentivo fiscal propuesto que es la deducción del cien por ciento del impuesto sobre nóminas sobre cada joven empleado de acuerdo a esta iniciativa



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

"2022 AÑO DEL FESTIVAL INTERNACIONAL CERVANTINO, 50 AÑOS DE DIÁLOGO
CULTURAL"

de ley, lo que beneficia tanto a los jóvenes pues la propuesta pretende no solo que sean empleados temporalmente, sino que conserven su plaza y enriquezcan con su dinamismo y la experiencia que adquirirán a su fuente de empleo.

En Guanajuato, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), existen 2,517.241 de personas ocupadas esto es cuentan con un empleo, pero cabe hacer mención que el 59.4% se encuentran en el sector informal y, 139,642 se encontraron desempleados esto en el cuarto trimestre del 2020, en el Estado y por ende sin una fuente de ingresos que les sirva para cubrir sus necesidades básicas.

A esto hay que agregarle la pandemia del COVID-19, por la que actualmente estamos atravesando debido a que los jóvenes que buscan un empleo se han visto imposibilitados de poder encontrar un empleo por lo que se han integrado a la población inactiva, las secuelas de esta nueva crisis dejan de lado las expectativas a la incorporación laboral, debido a que los empleos que ya existían en su mayoría han desaparecido.

Es así como nuestros jóvenes tienen la necesidad de un empleo, por lo que en la mayoría de las veces, sus oportunidades de percibir un ingreso económico se encuentran en los empleos informales, en los cuales se ven limitadas sus aptitudes en cuanto a crecimiento laboral y profesional y sobre todo, no cuentan con las prerrogativas laborales que en un estado de derecho, todo trabajador debe tener, verbigracia, no cuentan con seguridad social, ni acceso a créditos de vivienda, limitando con ello sus derechos a la salud y el de acceso a una vivienda digna, entre otros más.

En efecto, las políticas públicas del gobierno federal y estatal no han cumplido con el objetivo de crear empleos formales, suficientes y bien remunerados. Es por ello que se vuelve impostergable dotar a las autoridades estatales competentes de las herramientas legislativas para impulsar y crear, a partir de la ley que se propone, políticas públicas que fomenten el empleo formal, que favorezcan a los jóvenes que ingresan año con año al mercado laboral y que les presenten mejores alternativas, pues últimamente estos jóvenes han optado por la migración, y en el peor de los casos, por lo que la delincuencia organizada les ofrece.

... el artículo 41 de la Ley para las Juventudes del Estado de Guanajuato se establece la generación de un programa de apoyo para las empresas que contraten jóvenes que están en busca de su primer empleo, sin embargo, esto es letra muerta, debido a que las empresas no cuentan con un incentivo real por lo que esto se vuelve inexistente.

Resulta evidente que los programas que se han implementado no son eficaces para atender esta problemática, las políticas del Estado encaminadas a incentivar la creación de empleos de calidad en el ámbito de la formalidad no están llegando a los



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

"2022 AÑO DEL FESTIVAL INTERNACIONAL CERVANTINO, 50 AÑOS DE DIÁLOGO CULTURAL"

jóvenes, es por ello la necesidad de fomentar la creación de empleos formales y permanentes de quienes se vayan incorporando por primera vez al mercado laboral.

Los programas no han resultado atractivos para los empleadores porque el trabajo formal no sólo implica el pago de las cuotas al Seguro Social, sino también prestaciones tales como aguinaldo, bonos, vacaciones y le sumas el impuesto local a la nómina sobre el cual no se considera deducción o subsidio alguno. De tal manera que, ingresar a algún programa significa para muchos empleadores, incurrir en costos considerables.

Resulta relevante que la presente iniciativa atiende al valor medular en la toma de decisiones del empleador: como sabemos, la contratación se liga estrechamente con la productividad laboral que el empleado pueda brindarle y al ambiente de negocios que se pueda generar, así como el relativo abaratamiento de la mano de obra al generarle el incentivo fiscal, y generar un círculo virtuoso rompiendo la ineficacia del citado dispositivo normativo de la Ley para las Juventudes del Estado de Guanajuato al no considerar el beneficio per se.

La presente iniciativa crea la Ley del Fomento al Primer Empleo para el Estado de Guanajuato, cuya vigencia es de 3 años por empleo creado para las necesidades de los jóvenes; ya que pretende ser una respuesta oportuna ante la difícil situación económica actual, marcada por la incertidumbre internacional, la debilidad del mercado interno y el aumento del desempleo y subempleo.

Con la implementación de la presente Ley se busca reactivar la generación de empleos y el fomento al crecimiento económico de nuestro Estado, obteniendo así mayores beneficios para las y los guanajuatenses...

...

...

...

..."

Quienes integramos esta comisión dictaminadora, consideramos los objetivos principales de la iniciativa coincidiendo con la ponderación del sector de jóvenes sin empleo quienes deben ser apoyados por las empresas, pero no sólo privadas sino también las públicas para que se garantice a los jóvenes el acceso al sector



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

"2022 AÑO DEL FESTIVAL INTERNACIONAL CERVANTINO, 50 AÑOS DE DIÁLOGO
CULTURAL"

económico, permitiendo mejorar su calidad de vida y reducir la brecha de desigualdad.

No obstante lo anterior, como se desprende del diagnóstico e información remitida por las autoridades consultadas se desprende lo siguiente:

Duplicidad con la Ley para las Juventudes del Estado de Guanajuato y acciones del Gobierno del Estado.

El objeto que tiene la iniciativa en estudio, son similares a los que ya contiene implícitamente la Ley para las juventudes del Estado de Guanajuato¹ en la sección Décima Cuarta denominada "Derecho al trabajo" cuando señala la obligación de las autoridades estatales, para que a través de diversos programas y apoyos, se contemple un sistema de empleo, bolsa de trabajo, capacitación laboral y recursos económicos para proyectos productivos, mediante convenios con las empresas del sector público y privado para favorecer la vida laboral de los jóvenes.

En ese orden de ideas los efectos de dicha ley ya son parte de la política pública en el Estado, por lo que el Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040, en su dimensión de Economía, Línea Estratégica 2.1 *Empleo y Competitividad*, Objetivo 2.1.1 relativo a *Promover el empleo de calidad, inclusivo y bien remunerado, formado y capacitado para la empleabilidad, con igualdad de oportunidades para mujeres y hombres*, dentro de la cual se engloban a todos los sectores de la población guanajuatenses, sin distinciones por razones de edad de las personas, en concordancia con lo establecido con la Carta Magna.

Aunado a lo anterior dentro de los objetivos del Gobierno del Estado, se encuentra el desarrollo de políticas públicas dirigidas a la promoción de igualdad de oportunidades para el acceso de empleos las cuales consisten en fomentar en las empresas la cultura de contratación de jóvenes recién egresados así como la

¹https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3189/Ley para las Juventudes del Edo de Gto Reforma P.O. 191_24_09_2021.pdf



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

"2022 AÑO DEL FESTIVAL INTERNACIONAL CERVANTINO, 50 AÑOS DE DIÁLOGO
CULTURAL"

promoción para la contratación de personas en condiciones de igualdad sin discriminación por razón de edad acciones, que se encuentran alineadas con el programa de Gobierno 2018-2024², Objetivo 1.2.3 *"Fortalecer la paz laboral"*, que dentro de su Estrategia 2, se refiere a la *promoción de las condiciones para contar con oportunidades de acceso a empleos que cuentan con protección social respecto a los derechos laborales en condiciones de igualdad*, Objetivo 4.1.1 relativo a *incrementar las oportunidades de empleo en el estado*; además de la Estrategia 3, *"articulación de los programas académicos y de capacitación con el sector productivo"*, en el cual se proyectan los perfiles requeridos en el mediano y largo plazo con base en los requerimientos del mercado laboral dentro de la cual no sólo se encuentra considerada la población de personas de 18 a 30 años sino todos aquellos diversos sectores potenciales para poder obtener un empleo.

Con relación a los incentivos.

En relación con los incentivos que pretende la iniciativa se establece también lo ya regulado en la Ley para las Juventudes del Estado de Guanajuato donde la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable del Gobierno del Estado, dentro de su programa sectorial que debe establecer lineamientos que incentiven la creación promoción y protección del empleo para los jóvenes, por lo que Programa sectorial "Economía para todos 2019-2024" de dicha Secretaría en su Línea Estratégica 5 objetivos 5.1 *-fortalecer el desarrollo y profesionalización del capital humano basado en competencias-*, Objetivo Sectorial 5.1.2 *-fortalecer los incentivos para atraer y retener el talento humano en Guanajuato-* establece acciones encaminadas a desarrollar mecanismos para detectar, atraer y retener la mente factura; así como para incrementar la participación empresarial en el desarrollo, atracción y retención del talento humano.

² http://plangto2040.iplaneg.net/wp-content/uploads/2019/01/PED2040_Sintesis_V2.5_version_Periodico_Oficial.pdf



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

"2022 AÑO DEL FESTIVAL INTERNACIONAL CERVANTINO, 50 AÑOS DE DIÁLOGO
CULTURAL"

Aunado, a lo anterior es importante señalar que una de las premisas para poder establecer un beneficio o estímulo fiscal, es que sea general o de lo contrario será discriminatorio y violatorio, ya que aquellos que están en la misma circunstancia y no sean jóvenes de 18 a 30 años de edad serán excluidos, dejando fuera de dicho rango de edad el capital humano con potencial.

En ese orden de ideas, es importante resaltar el principio de equidad tributaria que exige que los contribuyentes que se encuentren en una misma hipótesis de causación de una contribución tengan una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, en consecuencia, las disposiciones legales que establezcan cargas impositivas deben de tratar igual a las personas que se encuentran en una misma situación, por lo que la exención que pretende la iniciativa para un sector particular desatiende dicho principio.

El deterioro de la recaudación local que genera un gasto fiscal tiene implicaciones en términos de la competitividad con el resto de entidades federativas. Por lo que dejar de aprovechar las facultades recaudatorias locales colocaría a Guanajuato en una posición en desventaja por recursos que dejarían de recaudarse y transferencias que otras entidades recibirían del Gobierno Federal.

En cuanto al impacto presupuestal.

En relación con el impacto presupuestal, debe considerarse que la iniciativa basa el mismo en la recaudación anual del impuesto sobre nóminas sin embargo es importante mencionar que el impuesto sobre nómina representa la principal fuente de ingresos fiscales para el Gobierno del Estado, que le ha permitido fortalecer la recaudación estatal y en consecuencia la ejecución de varios proyectos estratégicos para el desarrollo económico y social del Estado.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

"2022 AÑO DEL FESTIVAL INTERNACIONAL CERVANTINO, 50 AÑOS DE DIÁLOGO
CULTURAL"

Para el impacto presupuestal de la iniciativa se debió contemplar la información publicada por el INEGI³ en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del primer trimestre de 2021⁴, respecto a la población desocupada y población económicamente no activa disponible para trabajar, atendiendo a los grupos de edad que considera la iniciativa, así como el nivel de ingresos promedio de la población ocupada en el estado que equivale hasta dos salarios mínimos diarios.

En tales condiciones se debe observar que la aplicación u aprobación de la iniciativa en comento con la exención del impuesto sobre nómina que pretende para un sector específico generaría una afectación de las finanzas públicas trayendo como consecuencia una merma en los recursos que se tienen destinados para programas de desarrollo social, económico en bienestar de la ciudadanía.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 171 la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos proponer a la Asamblea la aprobación del siguiente:

ACUERDO

Único. Se ordena el archivo definitivo de la iniciativa formulada por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional relativa a la creación de la Ley de Fomento al Primer Empleo para el Estado de Guanajuato en la Sexagésima Cuarta Legislatura.

³ <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

⁴ <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

"2022 AÑO DEL FESTIVAL INTERNACIONAL CERVANTINO, 50 AÑOS DE DIÁLOGO
CULTURAL"

Guanajuato, Gto., 23 de febrero de 2022
La Comisión de Desarrollo Económico y Social



Dip. Miguel Ángel Salim Alle
Presidente



Dip. Alejandro Arias Ávila
Secretario



Dip. Janet Melanie Murillo Chávez
Vocal



Dip. Víctor Manuel Zanella Huerta
Vocal



Dip. Martha Edith Moreno Valencia
Vocal.